

La posición de España en el espacio latinoamericano: el diseño de un nuevo componente de la política exterior española

CÁSTOR DÍAZ BARRADO

Director del Centro de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN

Afirmada y consolidada la vocación de la política exterior española en el espacio iberoamericano que se constituye, con seguridad, en una de las áreas prioritarias de la misma, en los últimos años se están señalando, con trazo grueso, los elementos que configurarían el contenido de esta política exterior así como las dimensiones que la perfilan. En esta línea, la instauración de mecanismos complementarios de cooperación ha permitido ir distinguiendo entre el espacio iberoamericano en sentido estricto, que encuentra un marco institucional muy idóneo como es la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y el espacio latinoamericano-caribeño en cuyo seno se desarrollan, en la actualidad, múltiples y diversos procesos de integración. La política exterior española se ha de centrar, también, en la existencia de una dimensión latinoamericana y de esos procesos de integración y, sobre todo, en el contenido que ha de tener esa política en relación con cada uno de los esquemas integracionistas.

Palabras clave: Espacios iberoamericano y latinoamericano. Integración en América Latina y el Caribe. Política exterior española: Presencia internacional de Iberoamérica.

La llegada al Gobierno de España del Partido Socialista, a partir de marzo-abril de 2004, va a introducir, sin lugar a dudas, *algunos nuevos elementos que definen a la política exterior española* y que la diferencian, con toda seguridad, de lo que venía sucediendo en los años anteriores. Si bien es verdad que no se puede decir, con rotundidad, que se haya producido un giro radical y absoluto en las posiciones de España en

su acción exterior, sí es cierto que se observan algunos aspectos que perfilan y configuran una política exterior más centrada, o con mayor intensidad, *en algunos espacios* del planeta y que, en razón de la materia, ha puesto el énfasis, también, en diversos campos de actuación.

Desde esta perspectiva, se puede decir, con toda claridad, que el *espacio iberoamericano se*

*ha constituido en un área especialmente privilegiada de nuestra política exterior y, asimismo, que los aspectos económicos, sociales y de contenido educativo y cultural, entre otros, han adquirido un papel más preponderante en la preocupación de los encargados de la acción exterior del Estado español en dicho espacio*¹.

Ahora bien, sería equivocado sostener que la realidad iberoamericana en todas sus dimensiones sólo ha sido tenida en cuenta por el Estado español en el periodo que se abre a partir de abril de 2004. Como se sabe, esta realidad está *de manera constante y permanente en la dirección y gestión de la política exterior española* hasta el punto de que no sería posible definir, con exactitud, los rasgos que la perfilan sin mencionar la realidad iberoamericana o, si se quiere, la proyección iberoamericana de nuestra política exterior. Esto se puede apreciar en las posiciones que se vienen asumiendo por los responsables y más significativos órganos del Estado español en materia de relaciones internacionales. Así, por sólo citar un ejemplo, en las palabras pronunciadas por el jefe del Estado español, con ocasión del almuerzo ofrecido por el primer ministro de la República francesa, en París, el 28 de marzo de 2006, se señaló que «Junto a Europa y al Mediterráneo, *Iberoamérica constituye un eje prioritario de la acción exterior de España*, un ámbito que usted conoce en profundidad y en el que Francia está también presente».

Desde luego, no cabe derrochar muchos esfuerzos para apreciar que *las relaciones del Estado español con el espacio iberoamericano son especialmente intensas y profundas con independencia de los rasgos que definan a un deter-*

minado Gobierno y al margen, también, de las líneas básicas que delimitan la acción exterior de cada uno de ellos.

En definitiva, podemos señalar que *el espacio iberoamericano se constituye, también durante el periodo que estamos analizando, como un ámbito prioritario y privilegiado de la acción exterior del Estado español* y que, a lo sumo, lo que puede suceder es que cada uno de los Gobiernos de España, con independencia de su signo político, aporten aquellos elementos que estimen más convenientes para el desarrollo de una relación permanente e intensa con todos y cada uno de los Estados iberoamericanos, así como en el seno de los foros de alcance multilateral en el que participen los mismos.

En esta línea, lo que diferencia la acción de un Gobierno y de otro en lo que se refiere a la política que realizan en el espacio iberoamericano *será el mayor o menor énfasis que se ponga en determinados aspectos, el reforzamiento o no de ciertas líneas de actuación y, por supuesto, la selección de los ámbitos de prioridad* y no tanto, en consecuencia, el contenido final de la concertación y cooperación en Iberoamérica que, en el fondo, supone, siempre, situar a este área como prevalente y prioritaria en la política exterior de España.

Por lo que se refiere al periodo analizado, los elementos que, básicamente, definirían la política exterior española fueron expresados, con seguridad, por *la secretaria de Estado para Iberoamérica*, Trinidad Jiménez, con ocasión de su comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores y Cooperación del Senado, el 20 de noviembre de 2006, al decir que «La

política en Iberoamérica del actual Gobierno, que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría de Estado a mi cargo han de ejecutar, se enmarca en los siguientes objetivos. En primer lugar, en fomentar *el diálogo político* a todos los niveles para lograr la mayor identidad de criterios con los gobiernos y las sociedades iberoamericanas en la búsqueda de respuestas a muchos desafíos que nos son comunes», lo que ha conducido al reforzamiento de los lazos en el plano bilateral así como a la búsqueda de una mayor proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Para la Secretaría de Estado era prioritario, «En segundo lugar, [...] promover *el fortalecimiento de las instituciones*, poniendo un énfasis especial en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, desde una convicción compartida de que la democracia es el mejor sistema para enfrentar esos retos», aspectos en los que se produce una plena coincidencia con el Gobierno anterior, en la línea de lo que señalaba hace tiempo Javier Rupérez al decir que «dice nuestro programa, y lo cito aquí literalmente, que “España debe hacer de su política exterior cara a Iberoamérica una decidida apuesta al servicio de la democracia, incluyendo en esa apuesta la realización de todos los esfuerzos posibles, unilaterales, bilaterales y multilaterales, para dotar a esa democracia de los imprescindibles elementos de estabilidad social y económica”»².

En tercer lugar, Trinidad Jiménez sostenía que era de interés para el Gobierno español «apoyar *las reformas estructurales que los países iberoamericanos decidan acometer en mate-*

ria económica, y consolidar unas inversiones que nos sean beneficiosas y que posibiliten el desarrollo mutuo», al tiempo que ponía el énfasis «en cuarto lugar, *en favorecer la cohesión social* mediante programas de cooperación y otras iniciativas que garanticen una integración real de todos los segmentos de la población», de tal manera que era preciso «estimular los procesos de integración en la zona por su innegable relevancia para el desarrollo socioeconómico así como en fomentar la actuación coordinada de los distintos países iberoamericanos», lo que se ha ido plasmando, en definitiva, en el impulso que han recibido las actuaciones de contenido social y la visión del espacio iberoamericano en todas sus dimensiones, incluida también la relativa a los procesos de integración que están aconteciendo.

En suma, se ha convertido en un lugar común decir que *Iberoamérica es un ámbito prioritario de la política exterior española*. Y también es un lugar común sostener que esto es así con independencia del Gobierno que detente el poder en cada momento de la historia contemporánea de España. Lo relevante es que el contenido de estas afirmaciones se mantenga en el tiempo y que el conjunto del espacio iberoamericano, bien precisado y cohesionado, ocupe en la política exterior de España el lugar que verdaderamente le corresponde.

Durante el periodo que hemos analizado se han derrochado numerosos esfuerzos para poner de manifiesto y demostrar que Iberoamérica ocupa y preocupa en el diseño de nuestra política exterior y que es necesario que España considere a este espacio en todas

sus dimensiones. No sólo en el ámbito de las relaciones bilaterales, que son importantes y fructíferas, y no sólo en el marco que representan las diversas instancias de la Conferencia Iberoamericana sino también, y esto es muy significativo, *en el seno de los procesos de integración que acontecen en América Latina y el Caribe* y en los que participan Estados iberoamericanos.

Ahora bien, en los momentos actuales (2004-2007) la acción que el Estado español lleva a cabo en el espacio iberoamericano está impregnada de una serie de elementos definitorios entre los cuales se encuentra, a mi juicio, *el interés por la evolución y el destino de los diversos procesos de integración que están aconteciendo en el área latinoamericana*. Esto significa, por lo menos, lo siguiente:

En primer lugar, se va aceptando y consagrando, no sólo *desde el punto de vista terminológico*, lo cual ya es importante, sino también *desde la perspectiva conceptual y de contenidos*, la distinción entre el espacio iberoamericano y el espacio latinoamericano como dos realidades diversas, aunque complementarias, a la hora de llevar a cabo una determinada política exterior. Esto debe significar que las estructuras institucionales y los marcos de actuación deben ser diferentes en cada caso y que, por supuesto, podría haber actuaciones distintas por parte del Estado español según actúe en el espacio iberoamericano o en el espacio latinoamericano. Se trataría, si se quiere, de sostener la unidad de acción exterior pero sobre la base de que la política exterior española en el espacio iberoamericano y la política exterior española en Latinoamérica son diferentes y

exigen, en consecuencia, *un tratamiento autónomo*.

Con ello, España ha de inaugurar *una política específica en el espacio latinoamericano* del cual no forma parte pero al que, con seguridad, está íntimamente vinculado por la pertenencia a Iberoamérica de la mayor parte de los Estados latinoamericanos.

En segundo lugar, la política española en conjunción con la política del resto de Estados de Iberoamérica ha estado orientada, en los últimos años, a *asegurar la presencia de lo iberoamericano en la escena internacional* y, en particular, de la Comunidad Iberoamericana como expresión por excelencia de la realidad iberoamericana de concertación y cooperación. Esto podemos observarlo, por ejemplo, en las palabras del presidente Rodríguez Zapatero quien ha dicho, por un lado, que «la Comunidad Iberoamericana ha de tener una voz fuerte en el mundo, la Comunidad Iberoamericana es un factor para la construcción de un orden internacional guiado por los principios de multilateralismo, legalidad internacional, cooperación al desarrollo, lucha contra la pobreza y esfuerzo por una modernización y consolidación democrática en todos los ámbitos y en todos los países»³, siendo así que, por otro lado, ha sacado las consecuencias para la política exterior de España al decir que «queremos que la Comunidad Iberoamericana se proyecte más al exterior y que hable con voz propia sobre los grandes temas globales. Lo necesitamos nosotros y lo necesita el mundo. A ello vamos a prestar una atención particular en la Cumbre de Salamanca. Tenemos que conseguir que en esta próxima reunión de jefes

de Estado y de Gobierno se manifieste la gran voz de la Comunidad Iberoamericana, que cada vez será escuchada con más fuerza en el mundo globalizado».

Para terminar indicando que «tengo y tengan la certeza de que el papel de la Secretaría General, de Enrique Iglesias y de su equipo de colaboradores, será decisivo para el desarrollo del espacio común iberoamericano y la visibilidad internacional de nuestra Comunidad. Para ello contarán con nuestro total apoyo y nuestra colaboración más leal y entusiasta»⁴.

Ahora bien, esto no supone obstáculo alguno al desarrollo de la política exterior española en Latinoamérica, de tal manera que ésta podría entenderse bien como una dimensión propia y específica de la acción exterior española, bien como un componente, aunque autónomo, de la acción de España en el espacio iberoamericano. De algún modo, esto quedaba expresado cuando, al hilo de las relaciones con Chile, el presidente del Gobierno español señalaba, con ocasión de la visita de la presidenta chilena, el 10 de mayo de 2006, que «Chile es hoy un ejemplo para Latinoamérica y para el mundo, los pasos que ha dado, la evolución que ha tenido y, desde luego, eso cuenta de manera decisiva en nuestra aproximación a las relaciones con Latinoamérica y cuenta de manera decisiva en el papel que entendemos que Chile puede jugar como determinante en Latinoamérica y en el proyecto común de lo que representa el espacio iberoamericano».

En tercer lugar hay que ser conscientes de que, en la actualidad, el continente america-

no se encuentra *en una situación de definiciones* en torno al fenómeno de la integración y, con seguridad, en los próximos años asistiremos a la afirmación y consolidación de los diversos procesos integracionistas y, en su caso, al establecimiento de un nuevo marco de cooperación e integración entre los Estados americanos. Esto tiene una especial trascendencia a la hora de fijar los objetivos y contenidos de la política exterior española en el espacio latinoamericano, ya que corresponde conocer, con exactitud, los avances que se vienen produciendo en la integración latinoamericana. Ahora, de manera breve, corresponde destacar algunos de los elementos básicos de esta cuestión:

Primero, los Estados latinoamericanos se encuentran *inmersos en múltiples y diversos procesos de integración* que, desde los años noventa del siglo XX, han ido surgiendo o se han revitalizado los existentes. Ha surgido, en el continente americano *una realidad compleja de integración*. A diferencia, no obstante, de lo que ha sucedido en Europa, la mayoría de los Estados americanos se encuentran inmersos en *múltiples procesos de integración* o si se quiere, con mayor precisión, se ha producido una panoplia importante de relaciones de «cooperación-integración» que no tienen perfectamente diseñados sus objetivos y características y que *se encuentran en constante proceso de evolución*. En particular, la «realidad americana» de integración se nos presenta, pues, como una realidad muy compleja y abigarrada y cuyos elementos *están impregnados de una especial heterogeneidad*. Latinoamérica no puede ser, entonces, considerada como una unidad por parte de la política exterior española, por lo menos a efectos de desarro-

llar acciones concretas y estimular políticas de cooperación, ya que habrá que ser muy conscientes de la existencia de los diversos esquemas de integración y del contenido político y económico de los mismos.

Un dato relevante, por lo tanto, es que los Estados latinoamericanos y caribeños se ven inmersos, simultáneamente, en *diversos procesos de integración de distinta naturaleza*. Como se ha indicado, nos encontramos en una situación en la que «con muy pocas excepciones, cada país latinoamericano o caribeño participa actualmente de uno o varios esquemas o acuerdos de integración, bien sea zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común. Asimismo, los compromisos son de diversa naturaleza y profundidad, de carácter bilateral o plurilateral. *Se han modificado y profundizado los esquemas tradicionales surgidos en las décadas de los 50 y los 60, al paso que han emergido nuevos acuerdos denominados “de segunda y tercera generación”, dándose el caso de que un mismo país actúe, simultáneamente, en varios espacios económicos ampliados*»⁵.

La integración latinoamericana y caribeña, con sus propias especificidades, se presenta como uno de los elementos más característicos que se dan en las relaciones interamericanas y que trasciende, cómo no, al conjunto de las relaciones que mantienen, entre sí o con otros, los Estados que participan en cada uno de los procesos de integración. España no puede estar al margen de esta realidad y, por ello, la política exterior española debe establecer mecanismos y fórmulas de cooperación que contemplen, con nitidez, los esfuerzos integracionistas en el continente americano.

Ello hace, además, que no se desconozca ninguno de los proyectos o esquemas de integración, en los que también participan Estados no latinoamericanos, como puede ser la eventual instauración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Segundo, una de las características de la integración en el espacio latinoamericano y caribeño será su *carácter sumamente evolutivo* y ello puede apreciarse, precisamente, en cada uno de los esquemas y acuerdos de integración que se han puesto en marcha, siendo así que ninguno de ellos puede estimarse que haya culminado mediante el logro de todos los objetivos plasmados formalmente y que, en el fondo, nos hallamos en presencia de procesos que *continúan evolucionando de manera paulatina y constante*. Este elemento evolutivo va a influir, además, de una manera directa en la progresiva incorporación de diferentes elementos entre las cuestiones que se van a configurar como metas y objetivos de los procesos de integración o como aspectos ineludibles en la evolución de los mismos. Pero, también, la evolución de los procesos de integración en Latinoamérica es un aspecto a tener muy en cuenta en el diseño de la política exterior española en ese espacio. La determinación de los contenidos de la integración influye, de manera decisiva, en las posiciones a asumir por el Gobierno de España, como sería el caso del mayor o menor contenido de política social de un determinado proceso o la puesta en marcha, y en qué términos, de una específica integración energética. La presencia española, en el espacio latinoamericano, a través de la acción exterior o de empresas españolas, queda condicionada por el avance y resultados que se van ob-

teniendo en los procesos de integración latinoamericanos, así como en las alianzas que se establecen y que plasman esos procesos.

Por último, la consideración, en la política exterior española, del espacio latinoamericano como un aspecto de su política exterior ha de repercutir, también, en el establecimiento de relaciones que existen entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe que, con seguridad, se haría efectivo a través de la colaboración entre los diferentes procesos de integración. Esto se ha reflejado, por ejemplo, en la declaración conjunta emitida al término de la XVI Cumbre Hispano-Italiana celebrada en Ibiza, en la que se sostuvo que «España e Italia valoran muy positivamente los procesos de integración regional y subregional en curso en América Latina y en el Caribe».

Desde luego, el fenómeno de la integración en América Latina debe ser observado como componente de la política exterior española en su dimensión europea, de tal modo que, paulatinamente, se constituya en uno de los elementos de la acción exterior de la Unión Europea con los contenidos y aspectos que aporte, también, la visión española de esa integración. Por lo menos, como ha dicho el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, con ocasión de la inauguración del I Seminario, titulado *España: Puerta de Europa hacia América Latina*, celebrado en Madrid el 2 y 3 de junio de 2005, «La integración regional es otro capítulo en el que nuestras relaciones, las relaciones entre Europa y América Latina, deben estrecharse aún más. La Unión Europea, por su propia experiencia, considera que la integración regional

es un elemento fundamental para la estabilidad política, la prosperidad económica y una mayor cohesión social. Además, considera que la integración regional es un útil imprescindible para afrontar el reto de la globalización. En este contexto, la Unión Europea ha apoyado los diversos procesos de integración subregional en el continente latinoamericano y ha vertebrado sus relaciones con la región, a partir de los procesos de integración en MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centroamérica. También ha concluido acuerdos muy importantes bilateralmente con México y con Chile». En este sentido, «España, dentro de la Unión, ha actuado siempre como un puntal en este apoyo».

En definitiva, se va configurando progresivamente un nuevo componente (la acción exterior española en Latinoamérica) de la política exterior española, muy vinculado, como es lógico, a la dimensión iberoamericana de la misma, pero que, con seguridad, debe ir alcanzando, cada vez más, elementos propios. Se trataría, en el fondo, de perfilar y dar contenido a acciones que, más allá de lo iberoamericano, repercuten en la política exterior de España y en sus relaciones en el continente iberoamericano.

En esta dirección, *la existencia de procesos de integración en América Latina es fundamental para conformar la política exterior de España en Latinoamérica*. Lo ha dicho el propio presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, al indicar, en la Conferencia de prensa antes citada, celebrada con ocasión de la visita a España de la presidenta chilena, Michelle Bachelet, que «desde el punto de vista de lo que representa su capa-

cidad de relación con Europa y con España, todo lo que sea fomentar la integración latinoamericana, la integración regional, desde

el punto de vista económico, desde el punto de vista energético y desde el punto de vista político será el camino adecuado y necesario».

NOTAS

1. Véase «La política exterior de España en el espacio iberoamericano 2004-2007: Elementos de permanencia y cambio», en *Cuadernos de Estrategia*, 2007.

2. Continuidad y Cambio en la Política exterior española. Política Exterior española. *INCIPE*, ensayo 10, 1996.

3. Conferencia de prensa, Buenos Aires, 26 de enero de 2005.

4. Acto de firma del Acuerdo de Sede entre el Reino de España y la Secretaría General Iberoamericana, Palacio de la Moncloa, 30 de septiembre de 2005.

5. J. M. Vacchino y T. Pulgar, J. M. Vacchino, y T. Pulgar, Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones, *Revista Capítulos*, 53, 1998.